

## **ICMS Ecológico - A consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a Conservação da Biodiversidade**

**Artigo de Wilson Loureiro fala sobre o ICMS Ecológico. Trata da utilização de uma possibilidade aberta pelo artigo 158 da Constituição Federal brasileira para o repasse de recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, que os municípios tem direito, com foco em temas ambientais.**

### **Introdução**

O ICMS Ecológico tem representado um avanço na busca de um modelo de gestão ambiental compartilhada entre os Estados e municípios no Brasil, com reflexos objetivos em vários temas, em especial a conservação da biodiversidade, através da busca da conservação in-situ, materializada pelas unidades de conservação e outros espaços especialmente protegidos.

Criado pioneiramente no Paraná, em 1991, foi adotado também em nove Estados brasileiros (Tabela 1) e está em debate ou com anteprojeto de Lei em tramitação nas respectivas casas legislativas em sete outros estados (Tabela 2).

Trata da utilização de uma possibilidade aberta pelo artigo 158 da Constituição Federal brasileira que permite aos Estados definir em legislação específica, parte dos critérios para o repasse de recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, que os municípios tem direito. Neste caso a denominação ICMS Ecológico faz jus na utilização de critérios que focam temas ambientais.

Nascido sob o argumento da compensação financeira aos municípios que possuíam restrição do uso do solo em seus territórios para o desenvolvimento de atividades econômicas clássicas, o ICMS Ecológico tinha tudo para se transformar numa ferramenta estéril, acrítica, uma espécie de “chancelador” puro e simples para o repasse dos recursos, mas felizmente foi, e está sendo possível transformá-lo em muito mais do que isto. O ICMS Ecológico tem representado um instrumento de compensação, mas acima de tudo “incentivo” e em alguns casos, como “contribuição” complementar à conservação ambiental.

Incentivo porque têm, por força da metodologia adotada, especialmente no Paraná, estimulado os municípios que não possuem unidades de conservação a criar ou defender a criação destas, ou ainda aqueles municípios que já possuem unidades de conservação em seu território, que tomem parte de iniciativas relacionadas a regularização fundiária, planejamento, implementação e manutenção das unidades de conservação.

No caso paranaense, cabe realce que entre 1992 e 2000 houve um incremento de 1.894,94 por cento em superfície de das unidades de conservação municipais, de 681,03 por cento nas unidades de conservação estaduais, 30,50 por cento nas unidades de conservação federais e terras indígenas e de 100 por cento em relação as RPPN estaduais. Houve ainda melhoria na qualidade da conservação dos parques municipais, estaduais e das RPPN.

Este trabalho se ocupará em realizar uma descrição objetiva, e uma análise, a luz da experiência paranaense na execução do ICMS Ecológico em relação à conservação Biodiversidade, em relação às legislações já aprovadas e implantadas, ou em implantação no Brasil, bem como das propostas em fase de discussão.

### **Aspectos da legislação sobre o ICMS Ecológico aprovadas, implantadas ou em implantação**

No Estado do Paraná a Lei do ICMS Ecológico, em relação à conservação da biodiversidade tem por objetivos: (a) aumento do número e da superfície de unidades de conservação e outras áreas especialmente protegidas (dimensão quantitativa); (b) regularização, planejamento, implementação e busca da sustentabilidade das unidades de conservação (dimensão qualitativa); (c) incentivo à construção dos corredores ecológicos, através da busca da conexão

de fragmentos vegetais; (d) adoção, desenvolvimento e consolidação institucional, tanto em nível estadual, quanto municipal, com vistas a conservação da biodiversidade e, (e) busca da justiça fiscal pela conservação ambiental.

Todo e qualquer município pode se beneficiar com recursos do ICMS Ecológico quer seja através da criação pelo próprio município ou por outro ente federado, de uma unidade de conservação, ou do aumento da superfície das unidades de conservação já criadas, ou ainda pela melhoria da qualidade da conservação das unidades de conservação, ou outra área especialmente protegida. Visando facilitar o exercício do ICMS Ecológico, os índices percentuais definidos para cada município, são calculados a partir da aplicação de fórmula, que visa mensurar Coeficiente de Conservação da Biodiversidade – CCB.

Além do Paraná, nove outros Estados possuem legislações aprovadas. A tabela 1 mostra os referidos Estados (incluindo o Estado do Paraná) com legislações aprovadas, implementadas ou em processo de implementação, apontando os critérios definidos por estes estados e seus respectivos percentuais.

São Paulo foi o primeiro Estado a adotar o ICMS Ecológico depois do Paraná, com a aprovação da Lei n.o 8.510/93. A Lei paulista estabeleceu que uma percentagem de 0,5% dos recursos financeiros deve ser destinada aos municípios que possuem unidades de conservação e outros 0,5% aos municípios que possuem reservatórios de água destinados a geração de energia elétrica. Em relação às unidades de conservação, a legislação prevê beneficiar os municípios que possuem seus territórios integrando unidades de conservação criadas pelo Estado, não considerando as áreas criadas e geridas por outros níveis de gestão. Fixa ainda as categorias de manejo passíveis de gerar os benefícios, deixando de fora as Reserva Particulares do Patrimônio Natural. Além disto a Lei, auto-aplicável, limita a aplicação de variáveis ligadas à avaliação da qualidade das unidades de conservação, que possibilitaria melhor aproveitamento do mecanismo em favor da consolidação das unidades de conservação, a exemplo do que acontece no Paraná (LOUREIRO, 1997).

O Rio Grande do Sul aprovou, em 1997, a Lei n.o 11.038, que criou, mesmo por “vias oblíquas”, seu ICMS Ecológico. O modelo gaúcho associa o critério ambiental ao critério “área do município”, definindo no inciso III, do artigo 1º da referida Lei, que deverá ser repartido entre os municípios “7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado...”. A par de qualquer limitação, os profissionais do órgão ambiental encarregados pelo cumprimento da Lei, tem procurado, com criatividade, tirar o máximo proveito da oportunidade criada pela Lei em favor da consolidação das unidades de conservação, utilizando, além da variável quantitativa, variáveis qualitativas.

Minas Gerais colocou em prática o ICMS Ecológico, também denominada de "Lei Robin Hood", através da criação da Lei n.o 12.040/95. A iniciativa mineira foi extremamente importante pela contribuição para a consolidação do ICMS Ecológico, colocando em prática além dos critérios unidades de conservação e mananciais de abastecimento, outros ligados ao saneamento ambiental, coleta e destinação final do lixo e patrimônio histórico. Do ponto de vista das unidades de conservação os resultados em relação ao aumento da superfície de áreas protegidas incentivadas pelo ICMS Ecológico tem sido contundentes. No Plano da criação de unidades de conservação municipais, tem havido grande repercussão a criação das Áreas de Proteção Ambiental, o que deve ser recebido com alguma cautela posto não exigirem esta categoria de manejo de unidade de conservação desapropriação, o que pode ativar o que se denomina “indústria das APAs”. O Estado de Minas não adotou variáveis qualitativas para o cálculo dos índices que os municípios têm direito a receber, perdendo assim a oportunidade de utilizar mais efetivamente o ICMS Ecológico em benefício da consolidação das unidades de conservação.

Rondônia criou o ICMS Ecológico em 1996, através da Lei n.o 147/96. O modelo rondonense está calcado no critério ligado às unidades de conservação e terras indígenas. Aspecto importante da Lei rondonense diz respeito s possibilidade da redução do ICMS Ecológico aos

municípios cujas unidades de conservação sofram invasões ou outros tipos de agressões. Rondônia também não adota o critério qualitativo e, na mesma linha de Minas Gerais, perde a oportunidade de incrementar o processo de regularização, planejamento, implementação e manutenção das unidades de conservação, além da busca, via ICMS Ecológico da melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas.

As Leis devem prever processo orgânico de articulação entre Estados e Municípios e sempre que possível a União, de forma que se possa caminhar para a construção e operacionalização da agenda 21, bem como de uma espécie de Federalismo Conservacionista, a exemplo do que previa o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Em relação à conservação da biodiversidade, os Estados quando da adoção de suas Leis deveriam se orientar pelo SNUC, porém devem buscar a aprovação de Lei sobre Sistemas Estaduais, com adoção de Planos do Sistema de Unidades de Conservação, face não ser o ICMS Ecológico um fim em si mesmo, mas um instrumento meio, não devendo funcionar de maneira isolada, mas em conjunto com outras ações públicas.

**Fonte:** [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br)

### **Referências Bibliográficas**

AMAPÁ. Lei n.º 322, de 23 de dezembro de 1996. Aprova o ICMS ecológico. Diário Oficial do Estado, Macapá, 1996.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. ICMS Cidadão. Salvador, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 9.ed. São Paulo: Ícone, 1988. 208 p.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito de parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidas, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1990. Seção 1, pt.1.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1.º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jul. 2000. Seção 1, pt. 1.

ESPÍRITO SANTO. Constituição do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <http://www.ctsoft.softex.br/copros> . Acesso em: 19 dez. 2001.

ESPÍRITO SANTO. Emenda Constitucional n.º 11. Inclui parágrafo 4.º no artigo 258 da Constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.288, de 29 de novembro de 1989 (alterada pelas Leis n.º 5.344, de 19 de dezembro de 1996 e n.º 5.399, de 25 de junho de 1997). Dispõe sobre a distribuição das parcelas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencentes aos Municípios e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 1989.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 5.265, de 10 de setembro de 1998. Estabelece mecanismos de compensação financeira aos municípios com áreas protegidas no Estado do Espírito Santo. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 13 set. 1998.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. Portaria n.º 232, de 28 de dezembro de 1998. Regulamenta o Decreto Estadual n.º 4.262 de 21 de novembro de 1994, que cria condições a manifestação de interesse público, declaração e reconhecimento, por parte do IAP, das

Reservas Particulares do Patrimônio Natural no âmbito do território de Estado do Paraná e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1999.

LOUREIRO, W. O exercício do federalismo fiscal a serviço da conservação do meio ambiente. Curitiba: IAP, 1994.

\_\_\_\_\_. ICMS Ecológico: a contribuição conservacionista de uma política tributária. Curitiba: [s. n.], 1997a.

\_\_\_\_\_. ICMS Ecológico: incentivo econômico à conservação da biodiversidade (uma experiência exitosa no Brasil). Revista de Administração Municipal, Curitiba, v.44, n. 221, p.49-60, abr./dez. 1997b.

\_\_\_\_\_. ICMS Ecológico por unidades de Conservação – 1997. Curitiba: [s. n.], 1997c. (Operacionalização).

\_\_\_\_\_. Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná; Curitiba, 2002. Tese (Doutorado em Economia e Política Florestal) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

MATO GROSSO. Decreto n.o 1795, de 4 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação e dá outras providências: Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, Cuiabá, n. 22.268, p. 1-3, 4 nov. 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto 2758. Regula procedimentos administrativos para organização do Cadastro Estadual de Unidades de Conservação, a operacionalização dos cálculos e gestão do Programa do ICMS Ecológico, da publicação e democratização das informações, e dá outras providências. Diário Oficial do Mato Grosso, Cuiabá, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.o 73, de 07 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os Incisos I e II do parágrafo único do artigo 157 da Constituição Estadual e dá outras providências. Diário Oficial do Mato Grosso. Cuiabá, 2000.

MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar n.o 77, de 07 de dezembro de 1994. Altera a redação de dispositivo da Lei complementar, n.o 57, de 4 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1994.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.o 2.193, de 18 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o ICMS Ecológico, na forma do art. 1.o, III, "f" da Lei Complementar n.o 57, de 4 de janeiro de 1991, com redação dada pela Lei Complementar n.o 77, de 7 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1994.

MINAS GERAIS. Lei n.o 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.

PARANÁ. Decreto n.o 2791, de 27 de dezembro de 1996. Define critérios técnicos a que alude o art. 5.o da Lei Complementar n.o 59, de 01 de outubro de 1991. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.262, de 21 de novembro de 1994. Institui, no Território do Estado do Paraná, a Categoria de Manejo de Unidades de Conservação denominada Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, estabelecendo estímulos e incentivos a sua implementação. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1994.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 59, de 01 de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, que alude o art.2.º da Lei n.º 9491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1991.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 9491, de 21 de dezembro de 1990. Estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto de arrecadação do ICMS. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1991.

PERNAMBUCO. Lei n.º 11.899. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2.º, da Lei n.º 10.489, de 02 de outubro de 1990, considerando aspectos sócio-ambientais, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 11.038, de 17 de novembro de 1997. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997.

RONDÔNIA. Lei Complementar n.º 115, de 14 de junho de 1994 (Alterada pela Lei Complementar n.º 147, de 15 de janeiro de 1996). Disciplina a distribuição das parcelas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, destinadas aos municípios. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 1994.

SÃO PAULO. Lei n.º 3.201, de 23 de dezembro de 1981. Dispõe sobre a parcela pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do ICM. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 1981.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.510, de 29 de dezembro de 1993. Altera a Lei 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencentes aos municípios, do produto da arrecadação do ICMS. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 1993.

SCAFF, F. ICMS Ecológico. Disponível em: <http://www.belemdopara.com.br/colaboradores/index.cfm?autor=> Acesso em: 29 out. 2001. (Projeto de Lei, 18 de junho de 2000).

TOCANTINS. Secretaria de Estado do Planejamento. ICMS Ecológico no Tocantins: Relatório Preliminar. Palmas. 2001. 252 p.

Wilson Loureiro é Engenheiro Agrônomo, Doutor em Economia e Política Florestal. Profissional do Instituto Ambiental do Paraná.